COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/482/01

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/482/01
Expediente	—
Fecha	2000-10-06
Sala	Sala comparte
Magistrado ponente	Dr EDUARDO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela
- Persona De La Tercera Edad
- Seguridad Social
- Regimen De Transicion En Materia Pensional
- Pension De Jubilacion Para Excongresista
- Derecho A La Igualdad

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La posición del Consejo de Estado, en el sentido de señalar que para ser beneficiario del reajuste especial, la persona debe acreditar que para la fecha en que fue congresista satisfacía los requisitos señalados en el artículo 7º

Texto completo

T-482-01 Sentencia T-482/01 Sentencia T-482/01 ACCION DE TUTELA -Subsidiariedad PERSONA DE LA TERCERA EDAD -Eficacia de tutela por morosidad de justicia ordinaria SEGURIDAD SOCIAL -Naturaleza REGIMEN DE TRANSICION EN MATERIA PENSIONAL -Situación de los exparlamentarios PENSION DE JUBILACION PARA EXCONGRESISTA -Reajuste especial PENSION DE JUBILACION PARA EXCONGRESISTA -Requisitos para obtener el reajuste especial La Sala comparte la posición del Consejo de Estado, en el sentido de señalar que para ser beneficiario del reajuste especial, la persona debe acreditar que para la fecha en que fue congresista satisfacía los requisitos señalados en el artículo 7º del Decreto 1359 de 1993, es decir: haber llegado a la edad de 50 años de edad si son mujeres o 55 años de edad si son varones; cumplir o haber cumplido 20 años de servicios continuos o discontinuos en una o en diferentes entidades de derecho público, incluido el Congreso de la República, o que los haya cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales, conforme a la ley 71 de 1988.

DERECHO A LA IGUALDAD -Trato diferenciado razonable Referencia: expediente T-398957 Accionante: Guillermo Benavides Melo Procedencia: Juzgado 23 Civil del Circuito de Bogotá Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Bogotá, D.C. mayo diez (10) de dos mil uno (2001). La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES El señor Guillermo Benavides Melo ejerció acción de tutela en contra

del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, establecimiento público del orden nacional, por considerar que dicha entidad ha desconocido sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y a la seguridad social.

Manifiesta el accionante que inició su carrera profesional desde el año de 1956, desempeñando, entre otros, el cargo de Senador de la República (años 1980 a 1981), el de Consejero de Estado y el de Director Nacional de la Carrera Judicial, este último a la fecha de obtener su pensión de jubilación en octubre 15 de 1991. Sin embargo, afirma tener derecho a beneficiarse del Régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, por lo que el monto de su pensión no puede, según él, ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio devengado durante el último año por un congresista en ejercicio.

Indica que si bien le fue reconocida por la Caja Nacional de Previsión Social una pensión de jubilación, el monto de la misma ($2.500.000 aproximadamente) no le permite suplir sus necesidades básicas ni las de su familia, por lo que el día 7 de abril del 2000 solicitó al Fondo de Previsión Social del Congreso su afiliación a dicho Fondo, junto con el reconocimiento, reajuste y pago de su pensión de jubilación como excongresista. Argumenta que el Decreto 1293 de 1994 extendió el régimen de aplicación de la ley 100 de 1993 a quienes hubieren sido, en cualquier tiempo, congresistas, siempre que a esa fecha hubieren cumplido 35 años de edad las mujeres y 40 años los hombres, o que hubieren prestado sus servicios durante 15 o más años al Estado, requisitos que cumplía a satisfacción.

Afirma no haber obtenido respuesta a su petición, por lo cual solicita se despachen favorablemente las pretensiones que allí fueron invocadas.

Mediante resolución Número 000598 de octubre 3 de 2000, el Director General del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República negó la conmutación y el reajuste pensional en favor del señor Guillermo Benavides Melo. Explicó que de conformidad con lo previsto en el Decreto 1359 de 1993, en la ley 33 de 1985 y en el concepto del Consejo de Estado No.1030 de 1998, no le asiste derecho en este sentido, por cuanto para la época en que fue Senador de la República no tenía un tiempo de servicio de 20 años, además de no ostentar la calidad de Congresista para la época en que le fue reconocida la pensión (1991), concedida por una entidad diferente a FONPRECON .

Sentencia de primera instancia La demanda correspondió al Juzgado 23 Civil del Circuito de Bogotá, quien por sentencia del 6 de octubre de 2000 negó el amparo solicitado. Observa el Despacho que si bien al momento de interponerse la demanda (21 de septiembre de 2000) no se había resuelto la petición presentada, en el curso del proceso se profirió el acto administrativo correspondiente que, aun cuando fue desfavorable al actor, cesaba la actuación impugnada.

Con relación a los derechos a la vida y a la seguridad social, el juzgado no encontró elementos de juicio que le permitieran concluir que el actor es una persona de la tercera edad o que su vida corra grave peligro. Así mismo, destacó que no le corresponde en sede de tutela adelantar un análisis hermenéutico de la normatividad reguladora del régimen pensional.

Finalmente, frente al derecho a la igualdad, estima el juzgado que no se puede plantear su violación so pretexto del incumplimiento de requisitos legales, ni menos aún frente a una decisión administrativa que no reconoce la figura de la conmutación.

Impugnación En su escrito de impugnación, el accionante aclara que su pretensión no está dirigida a obtener respuesta a la petición elevada ante el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, sino a obtener la afiliación, el reconocimiento y el pago de su pensión de jubilación por parte del mencionado fondo.

De otro lado, estima que no hubo un análisis suficiente del derecho a la seguridad social y su conexidad con el derecho a la vida, ni de la afectación del mínimo vital en tratándose de personas de la tercera edad, lo cual, en su sentir, convierte a la acción de tutela en un mecanismo transitorio de protección.

Segunda Instancia En sentencia del 1º de noviembre de 2000, la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá confirmó el fallo de primera instancia. A juicio del tribunal, la entidad demandada ya dio contestación al demandante, habiendo entonces sustracción de materia para conceder el amparo frente al derecho de petición. Tampoco encuentra vulneración alguna de los derechos a la seguridad social y a la vida, toda vez que el accionante viene devengando una pensión de jubilación que descarta su afectación al mínimo vital.

En cuanto tiene que ver con el derecho a la igualdad, el ad-quem observa que la situación del solicitante difiere de la de las demás personas, en virtud de lo que sobre el particular prevén las distintas disposiciones legales citadas, más aún cuando puede interponer los recursos pertinentes.

Revisión por la Corte Remitida a esta Corporación, mediante auto del 11 de diciembre de 2000, la Sala de Selección Numero 12 dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

En escrito allegado posteriormente, el demandante reiteró los motivos de su inconformidad con las decisiones de instancia. Agregó que no obstante contar con algo más de 68 años de edad, padece de diabetes, enfermedad que le impone cargas económicas y consultas médicas permanentes y que hace más difícil su vida, por lo cual solicita a la Corte analizar su situación como persona de la tercera edad.

Reconoce que si bien pudo haber gestionado la reliquidación de su pensión ante CAJANAL, no obró en este sentido porque cree tener derecho en los términos señalados en la acción de tutela. Sin embargo, solicita que en el evento de despacharse desfavorablemente sus pretensiones, se examine la posibilidad de ordenar la reliquidación de su pensión.

Actividad probatoria de la Corte Constitucional Teniendo en cuenta que el peticionario invocó como vulnerado su derecho fundamental a la igualdad, y en particular hizo referencia a los casos de Oscar Vélez Marulanda y José Antonio Lacouture Dangond, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional dispuso la realización de una inspección judicial en el Fondo de Previsión Social del Congreso con el fin de tener una percepción directa de la documentación y los trámites adelantados en dicha entidad. En la diligencia, adelantada el 16 de abril de 2001, el Dr. Luis Fernando Gómez Arias Gómez, Secretario General del Fondo de Previsión del Congreso, facilitó el acceso tanto al expediente del accionante, como a la documentación relacionada con las personas respecto de las cuales se consideraba en la misma situación, de lo cual se dejó constancia y copia en el expediente de tutela.

La Corte encontró que mediante resolución No. 130 de 1992, el Fondo reconoció al Dr. Oscar Vélez Marulanda el derecho a una pensión de jubilación, luego de considerar que el último cargo desempeñado correspondió al de Senador de la República, fecha para la cual contaba con más de veinte (20) años de servicio y más de 55 años de edad. Es preciso anotar que el reconocimiento fue directamente por parte del Fondo del Congreso y que no se trató de una afiliación o conmutación pensional.

En cuanto tiene que ver con la situación del Dr. Lacouture Dangond, la Corte observa que incialmente había sido beneficiado con el reconocimiento de una pensión mensual vitalicia de jubilación, ordenada y pagada por la Caja Nacional de Previsión según Resolución No. 05476 de abril 30 de 1986, donde se indicó que el último cargo desempeñado por el peticionario fue el de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Colombia ante el Gobierno de Trinidad y Tobago.

Posteriormente, el Fondo de Previsión Social del Congreso, por Resolución No.00428 de 1999, ordenó su afiliación al Fondo y asumió la pensión de jubilación que le fue reconocida por la Caja Nacional de Previsión por considerar, entre otras razones, que el beneficiario cumplió los veinte (20) años de servicio ostentando la calidad de Senador de la República.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS Competencia. 1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

El asunto bajo revisión 2.- El actor considera que tiene derecho a ser afiliado por el Fondo de Previsión Social del Congreso y al reconocimiento por parte de éste de la conmutación pensional.

Acepta haber obtenido respuesta (negativa) a la solicitud que elevó ante el fondo, pero advierte que la demanda de tutela no se dirige a la protección del derecho de petición, sino a la salvaguarda de sus derechos a la vida, a la seguridad social y a la igualdad, por tratarse de una persona de la tercera edad. En consecuencia, la Corte deberá analizar los siguientes aspectos jurídicos: (i) existencia de otros mecanismos judiciales de defensa en tratándose de personas de la tercera edad; (ii) el alcance de la seguridad social, específicamente en materia de pensiones; (iii) la situación pensional de excongresistas y la conmutación pensional para estos casos; (iv) la eventual vulneración del derecho a la igualdad.

La existencia de otros mecanismos judiciales de defensa y la situación de las personas de la tercera edad. 3.- La abundante jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática en señalar que según lo previsto en el artículo 86 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991 (artículo 6), la acción de tutela no procede cuando existen otros mecanismos judiciales de defensa, a menos que se utilice en forma transitoria y para evitar un perjuicio irremediable [1] ;

su naturaleza residual y subsidiaria así lo exigen [2] . No obstante, la Corte también ha precisado que tales medios deben ser valorados en cada caso concreto, reconociendo especial atención a su eficacia y a las condiciones de la persona en cuyo favor se interponga la acción de tutela. Así, cuando el otro mecanismo no constituye un real y efectivo medio para asegurar la protección de los derechos, el juez debe proceder al estudio de la demanda de tutela, que pasa a convertirse en el mecanismo principal de defensa. Esta Corporación ha señalado lo siguiente [3] :

“3.- Es preciso recordar que la acción de tutela, por mandato del propio constituyente, fue prevista como un instrumento jurídico de naturaleza subsidiaria, mas no para remplazar o alternarse con los procedimiento ordinarios; por ello, ante la existencia de otros mecanismos judiciales de defensa, la acción de tutela es, en principio, improcedente [4] .

4.- Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la determinación de esos otros procedimientos no obedece a una comprobación automática y meramente teórica, sino que es función del juez, en cada caso concreto, analizar la funcionalidad y eficacia de tales mecanismos y determinar si ellos, realmente, permiten asegurar la protección efectiva de los derechos constitucionales fundamentales [5] .

Si luego de una valoración fáctica y probatoria concluye que no responden satisfactoriamente a las expectativas, es decir, si no son idóneos ni eficaces, la acción de tutela tiene la virtud de “desplazar la respectiva instancia ordinaria para convertirse en la vía principal de trámite del asunto [6] ”.

4.- No obstante, hay personas que por sus “condiciones particulares” deben ser objeto de especial protección del Estado, específicamente cuando el juez de tutela valora la idoneidad de otros mecanismos de defensa, puesto que allí debe ser muy cauteloso a fin de evitar la vulneración de derechos fundamentales. Dicha situación se presenta en tratándose de niños, enfermos, menesterosos, mujeres embarazadas, o de quienes han llegado a la tercera edad [7] . Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es preciso aclarar la situación de estos últimos.

Es natural que las personas de la tercera edad encuentren disminuidas sus capacidades físicas y se hallen propensas a contraer enfermedades. Lo anterior, sumado a la excesiva morosidad de los procesos judiciales ordinarios, significa que en muchas ocasiones no puedan asegurar con ellos la protección de sus derechos, toda vez que sus expectativas de vida son mucho menores. Por tal motivo, la jurisprudencia ha reconocido que la acción de tutela tiene la virtud de convertirse en el mecanismo idóneo para asegurar el respeto de sus derechos.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente [8] : “De otra parte, observa la Sala, que ante la situación de ancianidad del actor, lo cual implica una protección especial (art. 46 C.N.), la acción de tutela es el único mecanismo eficaz y protector para tutelar su derecho al mínimo vital, a la vida y la salud con que cuenta el actor, pues si bien es cierto el ordenamiento jurídico civil le brinda medios judiciales de defensa, éstos no son eficaces, pues la morosidad de la justicia civil, dada la edad avanzada del peticionario hace en la práctica nugatorios sus derechos. En consecuencia, esta Sala revocará las decisiones judiciales de las instancias y tutelará la pretensión del demandante en esta acción y así lo consignará en la parte resolutiva de la sentencia.” La naturaleza de la seguridad social y de la pensión de jubilación 5.- La seguridad social tiene una doble connotación: (i) como servicio público y (ii) como derecho irrenunciable. Como servicio público es obligatorio, esencial y se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado; como derecho irrenunciable se garantiza a todos los habitantes del Estado, aún cuando “su exigibilidad como derecho subjetivo está sujeta a unas restricciones y condicionamientos específicos, que permitan garantizar que toda la población tenga acceso a él” [9] .

Si bien es cierto que la seguridad social no es autónomamente un derecho fundamental, también lo es que puede llegar a serlo cuando existe relación de conexidad con un derecho que sí tiene esta naturaleza. Sobre el particular la Corte, en la sentencia T-426 de 1992 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, precisó lo siguiente:

“El derecho a la seguridad social no está consagrado expresamente en la Constitución como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido de forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad (CP art. 46 inc. 2), adquiere el carácter de fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (CP art. 11), la dignidad humana (CP art.1), la integridad física y moral (CP art. 12) o el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) de las personas de la tercera edad (CP art. 46).” 6.- Con relación a las personas de la tercera edad, el derecho a la seguridad social adquiere una especial connotación y se eleva a la categoría fundamental [10] . Y en cuanto tiene que ver específicamente con la pensión de jubilación como elemento integrante de ésta, también la jurisprudencia constitucional le ha reconocido su naturaleza fundamental en los siguientes términos:

“La pensión de jubilación, en cuanto tiene que ver, con la protección a las personas de la tercera edad (artículo 46), con el respeto a la dignidad (artículo 1º), con el derecho a la seguridad social (artículo 48) y, especialmente, con el derecho a la vida (artículo 11), tiene el carácter de fundamental [11] . Y, la pensión de jubilación tiene sentido en cuanto se traduce en unas mesadas que recibe el beneficiario. Si una persona de la tercera edad ya está jubilada y la ley le adecúa su mesada para que tenga correspondencia con el sueldo de quien está laborando en el mismo cargo, esta INDEXACION crea para el jubilado un derecho adquirido que no puede ser vulnerado y que el Estado tiene la obligación de proteger. (arts. 48 y 53 C.P.)”.

[12] 7.- Con estos elementos de juicio, y para determinar la procedencia o no de la acción de tutela, la Corte debe establecer si el señor Guillermo Benavides Melo puede ser considerado como persona de la tercera edad y si sus derechos son susceptibles de protección en sede de tutela. En este orden de ideas, respecto del primer punto, la Sala observa que si bien el actor no cuenta con 70 años de edad, considerada por la jurisprudencia como iniciativa de la tercera edad [13] , le falta poco para alcanzarla, que padece diabetes y que, además de ello, de someterlo a la duración de un proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa, muy probablemente no definiría su situación jurídica frente a la pensión jubilatoria porque para cuando se decidiera la cuestión, ya habría dejado de existir. Lo anterior permite concluir la procedibilidad de la acción de tutela en este punto, correspondiendo ahora analizar si el Fondo de Previsión Social del Congreso ha vulnerado los derechos fundamentales del señor Benavides Melo.

La situación de los exparlamentarios y el régimen de transición en materia pensional. 8.- La Corte considera oportuno clarificar la situación jurídica de los excongresistas en cuanto tiene que ver con el reconocimiento y pago de la pensión

de jubilación.

En consecuencia, conviene hacer una breve referencia histórica de la normatividad al respecto. 9.- En primer término, encuentra la Sala que la ley 6 de 1945 dispuso el reconocimiento de una pensión vitalicia de jubilación para aquellos “empleados y obreros nacionales” que cumplieran 50 años de edad y veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo (Artículo 17). Posteriormente, con la expedición de la ley 48 de 1962, las previsiones de la ley 6 de 1945 se hicieron extensivas a los miembros del Parlamento en los siguientes términos:

“Artículo 7º. Los miembros del Congreso y de las asambleas departamentales gozarán de las mismas prestaciones e indemnizaciones sociales consagradas para los servidores públicos en la ley 6ª de 1945 y demás disposiciones que la adicionen o reformen.” Inicia aquí una nueva etapa de regulación normativa en materia de pensiones para los congresistas, que se caracterizará por la previsión de un régimen especial teniendo en cuenta su condición y la naturaleza de sus funciones. Así, el Decreto 1723 de 1964 (reglamentario de la ley 68 de 1962) determinó la pensión vitalicia de jubilación para los miembros del Congreso Nacional, en cuantía equivalente a las dos terceras partes del promedio de las asignaciones devengadas durante el último año de servicios, o del promedio de lo devengado en los tres últimos años, a opción del beneficiario (artículo 2º).

Pero fue la ley 33 de 1985 “Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público”, la norma que marcó la especialidad pensional de los parlamentarios, aún cuando mantuvo los requisitos para acceder a ella. Así, en su artículo 14 dispuso la creación del Fondo de Previsión Social del Congreso como un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, encargado de reconocer y pagar las prestaciones sociales de los Congresistas, empleados del Congreso y de los empleados del mismo Fondo. El artículo 1º de esta ley también modificó el régimen general de pensiones de los empleados oficiales elevando el requisito de la edad a 55 años de edad; no obstante, mantuvo el requisito de los veinte (20) años de servicio, exigencias también predicables respecto de los parlamentarios, pero realizó la siguiente salvedad:

“Parágrafo 2º. Para los empleados oficiales que a la presente ley hayan cumplido quince años continuos o discontinuos de servicio, continuarán aplicándose sobre la edad de jubilación que regían con anterioridad a la presente ley.

Quienes con veinte (20) años de labor continua o discontinua como empleados oficiales, actualmente se hallen retirados del servicio, tendrán derecho cuando cumplan los cincuenta años (50) de edad, si son mujeres, o cincuenta y cinco (55) si son varones, a una pensión de jubilación que se reconocerá y pagará de acuedo con las disposiciones que regían al momento de su retiro .” (Subrayado fuera de texto) 10.- Con posterioridad a la Constitución de 1991 fue expedida la ley 4ª de 1992, que en armonía con lo previsto en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Carta, dejó en cabeza del Gobierno la función de fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso (artículo 1º). En todo caso exigió el respeto a los derechos adquiridos (artículo 2º) y dispuso que la pensión no podría ser inferior al 75% del ingreso promedio mensual que durante el último año y por todo concepto percibiere el congresista (artículo 17).

En desarrollo de esta ley, el Gobierno expidió los Decretos 1359 de 1993 y 1259 de 1994. En su interregno fue expedida la ley 100 de 1993. El primero de ellos fijó el régimen especial de pensiones, así como de reajustes y sustituciones de las mismas, aplicable a los Senadores y Representantes a la Cámara; dispuso lo siguiente:

“ Artículo 1º. Ambito de aplicación. El presente Decreto establece integralmente y de manera especial, el régimen de pensiones, reajustes y sustituciones de las mismas, que en lo sucesivo se aplicará a quienes a partir de la vigencia de la ley 4ª de 1992 , tuvieren la calidad de Senador o Representante a la Cámara de Representantes”. (Subrayado fuera de texto) “ Artículo 7º.

Definición. Cuando quienes en su condición de Senadores o Representantes a la Cámara, lleguen o hayan llegado a la edad que dispone el artículo 1º, parágrafo 2º de la Ley 33 de 1985 y adicionalmente cumplan o hayan cumplido 20 años de servicios , continuos o discontinuos en una o en diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los haya cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, conforme a los dispuesto en el artículo 7º de la ley 71 de 1988 , tendrán derecho a una pensión vitalicia de jubilación que no podrá ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio, que durante el último año y por todo concepto devenguen los Congresistas en ejercicio, de conformidad con lo establecido en los artículos 5º y 6º del presente Decreto".

(Subrayado fuera de texto) " Artículo 17 . Reajuste especial. Los Senadores y Representantes a la Cámara que se hayan pensionado con anterioridad a la vigencia de la Ley 4ª de 1992, tendrán derecho a un reajuste en su mesada pensional, por una sola vez , de tal manera que su pensión en ningún caso podrá ser inferior al 50% de la pensión a que tendrían derecho los actuales Congresistas.

Será requisito indispensable para que un excongresista pensionado pueda obtener el reajuste a que se refiere el presente artículo, no haber variado tal condición como consecuencia de su reincorporación al servicio público en un cargo distinto al de miembro del Congreso, que hubiere implicado el incremento y reliquidación de su mesada pensional .

Este reajuste surtirá efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1994. El Gobierno Nacional incluirá las respectivas partidas en el proyecto de ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia de 1994." (Subrayado fuera de texto) La ley 100 de 1993, que creó el Sistema de Seguridad Social Integral, estableció un régimen de transición (artículo 36), pero abrió la posibilidad de incorporar al sistema general de pensiones y al sistema general de seguridad social en salud, a los Congresistas (artículo 273). La mencionada ley señaló lo siguiente:

"Artículo 36 . (…) La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o mas años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados . Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley.(…)" (Subrayado fuera de texto) "Artículo 273 . Régimen Aplicable a los Servidores Públicos. El Gobierno Nacional, sujetándose a los objetivos, criterios y contenido y criterios que se expresan en la presente Ley, y en particular a lo establecido en los artículos 11 y 36 de la misma, podrá incorporar, respetando los derechos adquiridos , a los servidores públicos, aún a los congresistas , al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud". (Subrayado fuera de texto) 11.- Así, en desarrollo de lo previsto en las disposiciones citadas, y con el fin de reunificar el régimen de seguridad social, el Gobierno expidió el Decreto 1293 de 1994 que ordenó la aplicación del sistema general de pensiones a los Representantes a la Cámara, Senadores y empleados del Congreso de la República, con excepción de los cubiertos por el régimen de transición previsto en el artículo 2º de dicho decreto que dispone:

" Artículo 2º . Régimen de Transición de los senadores, representantes, empleados el Congreso de la República y del Fondo de Previsión Social del Congreso.- Los senadores, representantes, los empleados del Congreso de la República y los empleados del Fondo de Previsión Social del Congreso, tendrán derecho a los beneficios del régimen de transición de que trata el artículo 36 de la ley 100 de 1993, siempre que a 1º de abril de 1994 hayan cumplido alguno de los siguientes requisitos:

a. Haber cumplido 40 o más años de edad si son hombres , o 35 o más años de edad si son mujeres; b. Haber cotizado o prestado servicios durante 15 años o más.

Parágrafo. El régimen de transición de que trata el presente artículo se aplicará también a aquellas personas que hubieren sido senadores o representantes con anterioridad al 1º de abril de 1994, sean o no elegidos para legislaturas posteriores, siempre y cuando cumplan a esa fecha con los requisitos de que tratan los literales a) y b) de este artículo, salvo que a la fecha señalada tuvieren un régimen aplicable diferente, en cuyo caso este último será el que conservarán .” (Subrayado fuera de texto) Artículo 3º . Beneficios del régimen de transición..

Los senadores y representantes que cumplan con alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de jubilación cuando cumplan con los requisitos de edad y tiempo de servicios o número de semanas cotizadas establecidas en el decreto 1359 de 1993 , así como el monto de la pensión, forma de liquidación de la misma e ingreso base de la liquidación establecidos en el mismo decreto.(…) Parágrafo.

El régimen de transición de que trata el presente artículo se aplicará también para aquellos senadores y representantes que durante la legislatura que termina el 20 de junio de 1994 tuvieren una situación jurídica consolidada al cumplir antes de dicha fecha, 20 años de servicios continuos o discontinuos en una o diferentes entidades de derecho público incluido el Congreso de la República, o que los hubieran cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales en cualquier modalidad. En cuanto a la edad de jubilación se aplicará lo dispuesto en el literal b) del artículo 2º del decreto 1723 de 1964, es decir que tales congresistas, una vez cumplido el tiempo de servicios aquí previsto, podrán obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación a la edad de 50 años.” (Subrayado fuera de texto) 12.- En este orden de ideas, la Corte concluye lo siguiente respecto de Congresistas y excongresistas:

El régimen de transición previsto en el Decreto 1293 de 1994 remitió a la ley 100 de 1993 (art. 36). Dicha ley se refiere al Decreto 1359 de 1993, por ser éste precisamente el régimen anterior y especial previsto para los congresistas, y señalar allí los requisitos para tener derecho a la pensión de jubilación o a su reajuste especial por el Fondo de Previsión Social del Congreso; sin embargo el decreto contempla la edad indicada en la ley 33 de 1985. Tenemos entonces los siguientes requisitos:

1. Haber llegado a la edad de 50 años de edad si son mujeres, o 55 años de edad si son varones. 2. Cumplir o haber cumplido 20 años de servicios continuos o discontinuos en una o en diferentes entidades de derecho público, incluido el Congreso de la República, o que los haya cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales, conforme a la ley 71 de 1988.

Así pues, quienes a la fecha de haber sido Senadores o Representantes a la Cámara cumplieren con estos requisitos tienen derecho a beneficiarse del régimen de transición, y en consecuencia el monto de su pensión no puede ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto reciba un congresista.

13.- La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto emitido el 28 de Octubre de 1997, adoptó la posición que ahora comparte la Corte. La mencionada providencia concluyó lo siguiente [14] :

“ PRIMERO. El decreto 1359 de 1993 expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades constitucionales y legales, en particular de la contenida en el artículo 17 de la ley 4ª de 1992, por el cual estableció un régimen especial de pensiones en favor de los congresistas, hizo remisión jurídicamente admisible a la ley 33 de 1985, en particular al artículo 1º parágrafo 2º, que establece la edad requerida para tener derecho a una pensión vitalicia de jubilación.

El decreto 1293 de 1994 no remitió directamente a la ley 33 de 1985 sino al decreto 1359 / 93 y en su aplicación a esta ley. Como la remisión la hace el decreto 1359 al parágrafo de un artículo específico (el 1º de la ley 33), no existe razón válida para aplicar otras disposiciones de la misma ley, como es la exclusión de los regímenes especiales y tampoco para revivir el artículo 21 del decreto 2837 de 1986 el cual fué reemplazado con la legislación posterior, o sea las leyes 4ª de 1992 y 100 de 1993 y los decretos 1359 de 1993, 1293 y 691 de 1994, que constituyen la normatividad aplicable en la materia relacionada con la pensión de jubilación de los congresistas.

SEGUNDA. La edad de pensión para los congresistas bajo el régimen de transición previsto en el decreto 1293 de 1994 es la establecida por el decreto 1359 de 1993.

Este decreto 1359 resulta ser el mismo “régimen anterior al cual se encuentren afiliados” previsto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, o sea, en cuanto a la edad, es la señalada en el parágrafo 2º del artículo 1º de la ley 33 de 1985; existe una sola excepción a esta norma consignada en el mismo decreto 1293 de 1994 y que se relaciona a continuación.

En síntesis la edad de pensión de los congresistas bajo el régimen de transición es la siguiente: - cuando cumplan 50 años de edad, si son mujeres, o 55 años de edad, si son hombres (parágrafo 2º, art. 1º, ley 33 / 85), - excepcionalmente quienes habiendo tenido una situación jurídica consolidada antes del 20 de junio de 1994, consistente en 20 años de servicios, la edad mínima para obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación es de 50 años (art. 3º, decreto 1293 / 94).

En consecuencia, los congresistas que no estén amparados por el régimen de transición, se rigen por el sistema general de la ley 100 de 1993, es decir la edad mínima de jubilación para las mujeres, 55 años y para los hombres, 60 años.” El reajuste especial a que tienen derecho los excongresistas 14.- Ahora bien, por mandato del artículo 17 del Decreto 1359 de 1993, los Senadores y Representantes a la Cámara que se hubieren pensionado con anterioridad a la vigencia de la ley 4ª de 1992 tienen derecho a un reajuste especial en su pensión de jubilación, en cuantía que no puede ser inferior al 50% de la de los actuales congresistas. No obstante, en aras de garantizar el derecho a la igualdad, la Corte ha reconocido que dicho reajuste, no puede ser inferior al 75% del ingreso promedio mensual que durante el último año y por todo concepto perciba un congresista [15] .

15.- La situación anteriormente descrita es clara respecto de quienes en su condición de parlamentarios adquirieron el derecho a la pensión de jubilación, pero puede presentar confusión cuando éste se adquirió con posterioridad a la fecha en que la persona se desempeñó como congresista. Es necesario determinar entonces si, encontrándose en el régimen de transición, por el sólo hecho de haber sido congresista en cualquier tiempo, la persona puede exigir el reconocimiento del reajuste especial . La misma pregunta fue formulada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la cual fue absuelta en ampliación del Concepto No. 1030 de 1997, en los siguientes términos:

“Por tanto, la edad exigida por el artículo 7º del decreto 1359 de 1993 debe cumplirse teniendo la condición de congresista o conservando durante todo el tiempo exigido de cotizaciones (20 años) la investidura; en caso distinto, puede posteriormente completar el estatus de pensionado sumando otras cotizaciones en entidades de derecho público o del sector privado pero ya con otro régimen (…)”.

“3. Un congresista no adquiere el derecho a pensión de acuerdo a las exigencias contenidas en el régimen aplicable del decreto 1359 de 1993, si no alcanzó a cumplir la edad determinada en éste o no cotizó el número de mesadas exigidas por la ley en tal carácter .

En consecuencia, la aspiración de pensionarse por haber sido congresista alguna vez carece de sustento válido para tal efecto, pues esta sola condición no es suficiente para acceder al régimen especial .” (Subrayado fuera de texto) Existe sin embargo otra interpretación según la cual, los requisitos para que un ex-congresista tenga derecho al reajuste especial , no son otros que los previstos en el parágrafo del artículo 2º del Decreto 1293 de 1994 (haber cumplido 40 o más años de edad si son hombres, o 35 o más años de edad si son mujeres, y haber cotizado o prestado servicios durante 15 años). La Corte considera, no obstante, que dicha interpretación es errada por cuanto tales son los requisitos exigidos para ser beneficiario del régimen de transición a que hace referencia el artículo 36 de la ley 100 de 1993, mas no para tener derecho al reajuste especial de los congresistas.

En esta oportunidad la Sala comparte la posición del Consejo de Estado, en el sentido de señalar que para ser beneficiario del reajuste especial , la persona debe acreditar que para la fecha en que fue congresista satisfacía los

requisitos señalados en el artículo 7º del Decreto 1359 de 1993, es decir:

- Haber llegado a la edad de 50 años de edad si son mujeres o 55 años de edad si son varones. - Cumplir o haber cumplido 20 años de servicios continuos o discontinuos en una o en diferentes entidades de derecho público, incluido el Congreso de la República, o que los haya cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales, conforme a la ley 71 de 1988.

El reajuste especial y la Conmutación pensional 16.- Todo lo anterior muestra como es posible que un excongresista haya sido pensionado por una entidad diferente al Fondo de Previsión Social del Congreso, y sin embargo tenga derecho al reconocimiento del reajuste especial del cual se ha dado cuenta. En estos casos, por mandato del artículo 15 de la Ley 33 de 1985, es el Fondo de Previsión Social del Congreso la entidad encargada de reconocer y pagar las prestaciones sociales de los Congresistas, pudiendo dicha entidad acudir a la figura de la conmutación pensional con otras entidades de previsión social, quienes están obligadas a contribuir en la proporción que les corresponda.

Del caso concreto Observa la Sala que el último cargo desempeñado por el señor Guillermo Alfonso Benavides Melo fue el de Director Nacional de la Carrera Judicial. Por tal motivo, fue la Caja Nacional de Previsión Social la entidad encargada de reconocer y ordenar el pago de su pensión de jubilación. Pero como el accionante también fue Senador de la República durante los años de 1980 y 1981, es preciso analizar si tiene derecho a beneficiarse del régimen de transición y al reajuste especial previsto en las disposiciones referidas. En este orden de ideas, el primer paso consiste en determinar si el señor Benavides Melo reúne los requisitos exigidos en el Decreto 1293 de 1994 para ser incluido en el régimen de transición.

En efecto, es claro que el actor fue pensionado con anterioridad a la ley 4ª de 1992, que fue Senador de la República con anterioridad al 1º de abril de 1994 (parágrafo del artículo 1º), que para esa fecha ya contaba con más de 55 años de edad y que había cotizado y prestado servicios durante más de 15 años (artículo 1º). En consecuencia, para la Corte no cabe duda que el señor Benavides Melo tiene derecho a beneficiarse del régimen de transición en materia pensional del que da cuenta el artículo 36 de la ley 100 de 1993.

Ahora bien, como la precitada ley remite al Decreto 1359 de 1993 (régimen especial y anterior para congresistas), un segundo paso consiste en estudiar si el peticionario reúne los requisitos para beneficiarse con el reajuste especial allí previsto, que como ya se dijo son los siguientes: (i) haber llegado a la edad de 55 años y, (ii) haber cumplido 20 años de servicios continuos o discontinuos en una o en diferentes entidades de derecho público, incluido el Congreso de la República, o haberlos cumplido y cotizado en parte en el sector privado y ante el Instituto de Seguros Sociales, conforme a la ley 71 de 1988.

Pues bien, la Corte evidencia que cuando el actor se desempeñó como Senador de la República, (i) no contaba con 55 años de edad (según consta en el folio 36, la fecha de nacimiento fue el 30 de junio de 1932); así mismo la Corte destaca que, (ii) solamente acreditó 15 años, 4 meses y 6 días de servicios (fl 35, 63 y 64). En consecuencia, por no reunir los requisitos exigidos, el señor Benavides Melo no tiene derecho al reajuste especial previsto en el Decreto 1359 de 1993 ni a la consecuente conmutación pensional por el Fondo de Previsión Social del Congreso.

Análisis del derecho a la igualdad El accionante considera vulnerado su derecho a la igualdad por haber recibido un trato diferente con relación al que se dio a los señores Oscar Vélez Marulanda y José Antonio Lacouture Dangond. Sin embargo, en la diligencia de inspección judicial practicada dentro del proceso, la Corte pudo comprobar que dichos casos difieren en cuanto a sus presupuestos fácticos de la situación del señor Guillermo Benavides Melo. En el primero de ellos, el reconocimiento de la pensión de jubilación fue hecho directamente por el Fondo de Previsión Social del Congreso, una vez verificó que el último cargo desempeñado fue el de Senador de la República, fecha para la cual contaba con más de 20 años de servicio y 55 años de edad. No se trató entonces de afiliación ni conmutación pensional.

Para el caso del señor Lacouture Dangond, el reconocimiento de la pensión de jubilación fue ordenado por la Caja Nacional de Previsión Social. Y si bien es cierto que posteriormente el Fondo de Previsión Social del Congreso dispuso su afiliación a dicho fondo y asumió el pago de la pensión, ello ocurrió luego de encontrar que el beneficiario cumplía a satisfacción con los requisitos de tiempo y edad exigidos en el Decreto 1359 de 1993. En estos términos, el trato diferencial está justificado y, por lo mismo, no existe vulneración alguna del derecho a la igualdad.

Finalmente, conviene señalar que el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, difiere de los casos resueltos por esta Corporación en las Sentencias T-426 de 1994 MP.

Alejandro Martínez Caballero, T-463 de 1995 MP. Fabio Morón Díaz, T-214 de 1999 MP. Vladimiro Naranjo Mesa y T-1752 de 2000 MP. Cristina Pardo Schlesinger. En las Sentencias T-456 de 1994 y T-463 de 1995, la controversia se suscitó no frente a la afiliación al Fondo de Previsión Social del Congreso, sino que estuvo orientada a determinar el monto del reajuste especial, que como ya se dijo, no puede ser inferior al 75% del ingreso mensual promedio que durante el último año y por todo concepto devenguen los congresistas. Por su parte, las Sentencias T-214 de 1999 y T-1752 de 2000 estudian la aplicabilidad de la normatividad y de la jurisprudencia de ex-congresistas, en relación con los ex-magistrados de las altas cortes.

En estos términos, las decisiones de instancia habrán de ser confirmadas. III. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá el 1º de noviembre de 2000, dentro de la acción de tutela de la referencia.

Segundo.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR QUE:

La Honorable Magistrada doctora CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, no firma la presente providencia, por encontrarse en cumplimiento de comisión oficial en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Ver entre muchas otras, las Sentencias T-418/00, T-156/00, T-716/99, SU-086/99, T-554/98 y T- 287/95 [2] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias SU-1052/00, T-815/2000, T-057 de 1999, T-414 de 1998 , T-235 de 1998, T-331 de 1997, T-273 de 1997 y T-026 de 1997.

[3] Corte Constitucional, Sentencia T-127 de 2001 MP. Alejandro Martínez Caballero. [4] Ver por ejemplo las sentencias T-321/00 MP. José Gregorio Hernández Galindo, Su-250/98 MP.

Alejandro Martínez Caballero, T-256/95 MP. Antonio Barrera Carbonell. [5] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-338/98 MP. Fabio Morón Díaz, T-100/94 MP. Carlos Gaviria Díaz, T-228/95 MP. Alejandro Martínez Caballero.

[6] Corte Constitucional, Sentencia T-672/98 MP. Fabio Morón Díaz. [7] En este sentido pueden consultarse, por ejemplo, las Sentencias T-277/99, T-801/98, T-143/98, T-351/97, T-224/96 y T-339/95.

[8] Corte Constitucional, Sentencia T-351 de 1997 MP. Fabio Morón Díaz [9] Corte Constitucional, Sentencia T-1752 de 2000 MP. Cristina Pardo Schlesinger. En el mismo sentido puede consultarse, por ejemplo, la Sentencia SU-819 de 1999 MP.

Alvaro Tafur Galvis, [10] Cfr. entre otras las Sentencias T-456/94, T-299/97 y T-503/00, entre otras. [11] Ver entre otras, sentencias T-453/92, T-481/92, T-426/92.

[12] Corte Constitucional, Sentencia T-456 de 1994 MP. Alejandro Martínez Caballero. [13] Ver entre otras las Sentencias T-076/96 MP. Jorge Arango Mejía, T-295/99 MP. Alejandro Martínez Caballero y T-116 de 2000 MP. Alejandro Martínez Caballero.

[14] Radicación No.1030 M.P. Luis Camilo Osorio Isaza [15] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-456 de 1994 MP. Alejandro Martínez Caballero, T-463 de 1995 MP. Fabio Morón Díaz y T-214 de 199 MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 19 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.